

O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*

José Alderir Silva**

Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Mestrando em Economia pela UFRN

Atualmente, está em voga no Brasil um grande debate em torno da desindustrialização, ou seja, da perda relativa da indústria em termos de emprego e produção. Dentro desse debate, vem se situar o livro **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**, organizado por Edmar Bacha e Mônica Baumgarten de Bolle. Além da apresentação e da introdução, o livro é composto por cinco seções.

A primeira parte do livro, denominada “Industrialização brasileira em perspectiva”, contém três artigos. Primeiramente, Albert Fishlow trata das “origens e consequências do processo de substituição de importações quarenta anos depois”. O autor faz, inicialmente, um breve resumo da evolução histórica do processo de substituição de importações até os anos 60 do século passado, para, em seguida, destacar três características desse processo histórico, consideradas importantes para o debate da desindustrialização. Em primeiro lugar, o padrão sequencial da substituição de importações brasileiras, passando de bens básicos para bens intermediários e, por conseguinte, para bens de consumo duráveis. Em segundo, o autor corrobora a ideia de que não houve um equilíbrio de interesses setoriais como o desejado pelos modelos de planejamento. Em terceiro, a evolução da participação do Estado, passando pelo plano de metas de Kubitschek e suas consequências macroeconômicas, que contribuíram para a intervenção militar em 1964. Em suma, o texto, depois de traçar a trajetória histórica da indústria no País, advoga uma trajetória que não privilegie um setor específico, concluindo que o futuro da indústria no Brasil depende da integração dos setores agrícolas, mineral e de petróleo, de manufaturas e de serviços, uma vez que poucos países podem tirar proveito de uma estrutura produtiva tão diversificada como a nossa.

* Resenha da obra:
BACHA, E.; BOLLE, M. de (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
Artigo recebido em 28 maio 2013.
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

** E-mail: josealderir16@hotmail.com

O segundo capítulo da seção, intitulado “Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação” e escrito por Regis Bonelli em parceria com Samuel Pessoa e Silvia Matos, aborda o debate em torno do tema. Esses autores, em estudos anteriores¹, são defensores de que a desindustrialização no Brasil, na verdade, trata-se de um ajuste ao grau de industrialização do País à média mundial. Segundo eles, o Brasil estava sobreindustrializado na década de 70, sendo que a perda de participação da indústria no PIB não pode ser caracterizada estritamente como desindustrialização, mas como uma correção à média internacional. No texto do livro em questão, os autores parecem mudar de argumento, diante do pressuposto de acesso a novas fontes de informações. Basta observar os objetivos do artigo que podemos chegar a essa conclusão. Segundo eles, objetiva-se a discutir três aspectos: (a) quando começou a desindustrialização no Brasil; (b) como ela vem impactando a estrutura da indústria na última década e meia; (c) como o Brasil se situa em relação a padrões normais de tamanho da indústria, quando medido pela participação relativa da indústria no PIB. Observe que, agora, a desindustrialização não apenas existe, como tem uma data inicial. Ocorreram algumas mudanças na metodologia de cálculo dos valores adicionados (agropecuária, indústria e serviços) nos anos de 1989, 1994 e 1995, que impedem a comparação entre períodos distintos. Assim, os autores corrigem a série e avaliam a perda de participação da indústria no PIB a preços constantes de 1995 e chegam à conclusão de que o Brasil tem se desindustrializado desde a segunda metade da década de 70, mais precisamente desde 1976, consequência, em parte, dos ganhos de produtividade na agricultura e no setor serviços, nesse período. Ademais, o artigo mostra que a desindustrialização tem impactado principalmente os setores tradicionais. E, por fim, situa o Brasil, em termos industriais, marginalmente abaixo do padrão internacional, ocorrendo à convergência no período 1988-93.

¹ Ver Bonelli e Pessoa (2010); Bonelli e Matos (2012).

O último artigo da primeira seção trata de analisar a “Política industrial brasileira: motivações e diretrizes”, de Luiz Schymura e Mauricio Canêdo Pinheiro. O principal objetivo deste artigo é mostrar o alto custo social de um possível desaparecimento da indústria e da reindustrialização, além da dificuldade de planejar, na área industrial, políticas públicas mais ambiciosas.

A segunda seção do livro, “Macroeconomia da desindustrialização recente”, é construída a partir de quatro artigos. O primeiro, “Bonança externa e desindustrialização: uma análise do período recente 2005-11”, de autoria de Edmar Bacha, tem como argumento que a desindustrialização ocorreu devido à alta dos preços das *commodities* e à entrada de capitais estrangeiros, sendo coadjuvada pela apreciação cambial e pelo crescimento do consumo doméstico acima do PIB. Para se chegar a essa conclusão, o autor utiliza-se de um modelo simples, semelhante ao modelo de Corden e Neary (1982), embora esses dois autores nem sejam citados, para uma economia aberta, próxima do pleno emprego e com dois setores: um produtor de bens comercializáveis e outro de não comercializáveis. Bacha baseia-se na hipótese de que a bonança externa, ou seja, a alta dos preços das *commodities* provocou o deslocamento da mão de obra da indústria para o serviços, gerando, assim, independentemente da taxa de câmbio e/ou do consumo doméstico, a desindustrialização.

O segundo artigo dessa seção, “Por que a produção industrial não cresce desde 2010?”, de autoria de Affonso Celso Pastore, Marcelo Gazzano e Maria Cristina Pinotti, tem como hipótese principal que a produção industrial parou de crescer devido ao excesso de produtos manufaturados no mercado externo e pelo aumento do custo relativo de produção, causado por uma taxa de crescimento salarial acima da produtividade do trabalho, que, segundo os autores, foi o resultado da política fiscal expansionista numa situação próxima do pleno emprego. O aumento real do salário, influenciado também pelo câmbio, aumentou a demanda por serviços e bens manufaturados, sendo esta última atendida principalmente por importações. Em suma, para os autores, a queda da produção industrial, de 2010 em diante, explica-se mais pelo aumento do custo unitário de produção do que pela apreciação cambial.

Nessa mesma linha, Beny Parnes e Gabriel Hartung escrevem “Uma nota sobre a desaceleração recente da indústria brasileira”. Diferentemente dos autores do artigo anterior, estes argumentam que os fatores externos tiveram pouca relevância para o decréscimo da indústria. Mas corroboram a hipótese de

que o custo de produção, ao reduzir a competitividade da indústria brasileira *vis-à-vis* à indústria global, é a explicação para um crescimento pífio da indústria pós 2010.

O artigo seguinte, “Análise da dinâmica da produção industrial entre 2008 e 2012”, de autoria de Ilan Goldfajn e Aurélio Bicalho, ao realizar testes econométricos, chega à conclusão de que os efeitos defasados das políticas monetárias e o menor crescimento global podem explicar parte do enfraquecimento da indústria, sobretudo no período 2011-12. Os resultados encontrados pelos autores também mostram que o impacto da política fiscal expansionista foi muito significativo no PIB de serviços e pouco expressivo no PIB industrial.

Sérgio G. Lazzarini, Marcos Sawaya Jank e Carlos F. Kiyoshi V. Inoue abrem a terceira seção (“Padrões de comércio e política industrial”) do livro, com o artigo “*Commodities* no Brasil: maldição ou bênção?”. Com o objetivo de contribuir com a literatura sobre a utilização dos recursos naturais, os autores constroem as bases do trabalho a partir do que eles chamam de “cinco mitos”. No primeiro, questiona-se a ideia de as *commodities* possuírem pouco valor agregado. Alterando a forma do cálculo dos termos de troca, a fundamentação que se chega é: as empresas podem adotar estratégias para aumentar o valor adicionado qualquer que seja o produto. Isso parece ser verdade, entretanto o grau de agregação de valor das *commodities*, quando comparado com o de produtos industriais, é irrisório. O segundo mito coloca em evidência a tese de que *commodities* possuem pouca tecnologia incorporada em relação a produtos da indústria. Utilizando-se da Produtividade Total dos Fatores (PTF) como medida de ganho tecnológico e separando os setores pelo uso, ou não, de *commodities*, chega-se à conclusão de que a PTF de *commodities* foi marginalmente superior a de não *commodities*. Contudo esses resultados merecem ser qualificados. Em primeiro lugar, a PTF não mede diretamente as inovações que foram incorporadas em uma determinada etapa produtiva. Em segundo, no setor de não *commodities* estão presentes não apenas produtos industriais, mas também de serviços, que, em grande parte, são poucos intensivos tecnologicamente, o que prejudica a análise. O terceiro mito, de que *commodities* são capturadas por políticos, isto é, que parte dos recursos proporcionados por elas é desviada para os políticos corruptos, como bem exposto no artigo, são problemas mais relacionados com as condições institucionais de cada país do que propriamente com o fato de existir concentração da atividade econômica em recursos naturais. Mas parte dessa renda pode estar sendo desviada para o financiamento de

campanhas políticas, que, em troca, favorecem os grandes produtores de *commodities*. O quarto mito vai de encontro à escola cepalina, ou seja, de que as *commodities* são marcadas pela deterioração dos termos de troca. Na última década, ocorreu uma reversão dos termos de troca, ao contrário dessa visão, a favor das mesmas. Porém, como bem destacado no texto, isso ocorreu pela ascensão da Ásia, que passou a demandar tais produtos. O efeito-China, por exemplo, teve um impacto surpreendente sobre os preços em nível internacional. Os preços internacionais dos produtos manufaturados foram rebaixados pela grande oferta, e o aumento dos preços das *commodities* aconteceu pela grande demanda.

Portanto, essa reversão dos termos de troca ocorreu em circunstâncias únicas; sem a ação de um grande *player* mundial que aumente os preços das *commodities*, a teoria cepalina tende a predominar. Por fim, o quinto mito, em que se observa, de forma explícita, a base teórica do artigo, busca responder se o crescimento das exportações de *commodities* tem causado a doença holandesa no Brasil. Em suma, segundo os autores, a doença no Brasil é mais do tipo brasileira do que holandesa, derivada de instituições fracas, frequente mudança na regulamentação, deficiências crônicas de infraestrutura, estrutura tributária elevada, baixos investimentos em educação, ciência e tecnologia. Esses fatores afetariam a competitividade mais do que a apreciação cambial derivada da valorização dos preços das *commodities* e, portanto, eliminando setores industriais menos produtivos e ineficientes.

Em linha com a teoria das vantagens comparativas, os autores não veem nenhum problema em se aproveitar o atual cenário, uma vez que está em ação um ciclo sustentável de crescimento baseado em produtos primários. E, segundo eles ainda, devem-se reverter as políticas de proteção à indústria, para estímulos e diversificação das *commodities*, dado que estas possuem capacidade de promover ganhos tecnológicos nas cadeias produtivas a elas associadas e de absorver mais mão de obra, constituindo-se em uma vantagem comparativa efetiva. Os autores negam completamente os benefícios (ganhos dinâmicos e estáticos de escalas, difusão de progresso técnico, efeitos de encadeamentos, dentre outros) de se ter uma indústria manufatureira madura, em troca das vantagens comparativas das *commodities*. Se o país é rico em recursos naturais e abundante em mão de obra, o que esperar dele se não a especialização em tais fatores produtivos. Essa é a argumentação dos autores, que consideram irracional a ação do Estado no sentido de reverter essa tendência natural. A ques-

tão não estaria na especialização em si, dado que esta gera recursos para o país se industrializar, mas na dificuldade de o Estado romper com o vetor político dos tradicionais interesses privados na produção de tais recursos e na sua dependência de financiamento relacionado aos recursos naturais, que tende a impedir a mudança estrutural a favor da industrialização, como argumenta Medeiros (2012). Diante dessas dificuldades, a bonança externa do Governo Lula parece não ter sido aproveitada, pelo menos até o momento.

O segundo estudo dessa seção, “Desempenho industrial e vantagens comparativas reveladas” de Sandra Polónia Rios e José Tavares de Araujo Jr., resume a desaceleração da indústria pela combinação de fatores como crescimento da demanda doméstica, retração da demanda externa após a crise financeira internacional e expressivo aumento do custo de produção nos últimos anos. Tentando revelar os setores que estão obtendo vantagens comparativas, os autores chamam atenção para os desempenhos heterogêneos dos diversos segmentos industriais e mostram que não há relação direta entre aumento do coeficiente de importações, desempenho de exportações e dinamismo industrial. Semelhante ao artigo anterior, a conclusão que se chega é de que a indústria manufatureira não tem vantagens comparativas em relação às *commodities*, e os que tinham alguma inicialmente perderam antes mesmo da bonança externa dos preços das *commodities*.

O artigo final dessa seção, “Novos padrões de comércio e política tarifária no Brasil”, trata da política comercial externa, com ênfase nas tarifas de importação, adotada no período recente, na economia brasileira. Os autores, Renato Baumann e Honório Kume, após descrever algumas características do comércio internacional de produtos manufaturados, assim como a estrutura tarifária recente e os desafios impostos por esse novo padrão internacional, discorrem sobre as ações setoriais da política econômica. Segundo eles, não basta apenas proteger alguns setores, é preciso combinar tarifas menores para bens de capitais com uma política ativa de incentivo à inovação e ao financiamento às empresas nacionais.

A quarta seção, “Política industrial: aspectos gerais”, inicia-se com o trabalho “Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira” de Mansueto de Almeida. Depois de explicar a “velha” (o modelo sul-coreano de apoio do Estado às empresas através de concessão de crédito, incentivos a P&D e proteção temporária do mercado) e a “nova política industrial” (apoio do Estado pautado na solução de problemas de ação coletiva e pela oferta de bens públicos locais) e

de realizar a comparação entre ambas as políticas, o estudo foca nas principais características da atual política industrial brasileira, com ênfase no seu elevado custo devido ao crescente endividamento do Tesouro Nacional para emprestar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Segundo Mansueto, a política do Governo seria mais eficiente se o foco fosse a oferta de bens públicos, elaborando uma abordagem institucional que tenha por objetivo eliminar os gargalos e, portanto, aumentar a produtividade da economia brasileira. Essa abordagem envolveria pelo menos quatro elementos: (a) formação de conselhos deliberativos; (b) orçamento centralizado alocado segundo a demanda; (c) criação de mecanismos de monitoramento; e (d) estabelecimento de regras operacionais.

O conflito distributivo de uma política industrial é o tema do segundo artigo, “Um conflito distributivo esquecido: notas sobre a economia política da desindustrialização”, de autoria de Vinicius Carrasco e João Manoel Mello. Estes basicamente resumem o custo social de uma política industrial associada à proteção de setores que preservam um preço elevado, de modo que ocorre um *trade-off* entre produtores e consumidores. Segundo os autores, dentro desse conflito distributivo, os consumidores perdem mais do que as empresas ganham. Além disso, a proteção a um setor específico tende a formar cartéis, como ocorreu no setor de vergalhões no Brasil, mostrado na quarta seção do artigo. Entretanto a proteção pode construir uma vantagem competitiva, alterando o padrão de vantagens comparativas (e o conflito distributivo a favor dos consumidores) como Krugman (1987) argumentou, fato desconsiderado pelos autores.

Por último, no artigo final da seção, “Diversificação da economia e desindustrialização”, de autoria de Tiago Berriel, Marco Bonomo e Carlos Viana de Carvalho, é utilizado um modelo simples para capturar a eficiência da estrutura produtiva do País, deixando de fora o setor serviços. Os resultados mostram que a indústria extrativa foi o setor que mais cresceu (4,7%) entre 1978 e 2008, seguido da agropecuária (3,6%) e da indústria de transformação (1,9%). Este último setor ainda apresentou maior volatilidade em relação aos demais. Portanto, segundo os autores, uma combinação da indústria extrativa com a agropecuária seria estabilizadora do crescimento. Esse é mais um artigo, dentro desse livro, que ignora a indústria como promotora do crescimento econômico. Faltou realizar uma análise da dinâmica desses dois setores, sem a presença da indústria de transformação, uma vez que parte do crescimento da indústria extrativa e da agro-

pecuária é induzida pelos efeitos de encadeamentos para trás da própria indústria manufatureira.

A última seção do livro, “Política industrial: conteúdo local, inovação e tributação”, dá continuidade à questão da política industrial, sendo composta por quatro artigos. No primeiro, “Uma avaliação da política de conteúdo local na cadeia do petróleo e gás”, de autoria de Eduardo Augusto Guimarães, busca-se analisar as mudanças na política de conteúdo local, desde a mudança do marco regulatório em 1997, na concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás (P&G). Essas mudanças ocorreram em três planos: (a) natureza do instrumento de indução do aumento de conteúdo local; (b) definição de conteúdo local e dos critérios e regras para sua aferição; e (c) procedimentos requeridos para a comprovação do cumprimento da exigência de conteúdo local.

Leonardo Resende é o responsável pelo segundo artigo dessa seção, intitulado “Política industrial para inovação: uma análise das escolhas setoriais recentes”. O texto traz três contribuições ao debate sobre a política industrial recente: (a) o Estado deve promover inovação onde, do contrário, ela não seria realizada pelo setor privado; (b) ao realizar exercícios empíricos, observa-se que os setores escolhidos pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) não foram os setores com maior intensidade de investimento no período 2007-08 e 2010-11; e (c) através de exercícios empíricos, observa-se que, no Plano Brasil Maior, a seleção de setores não foi realizada com base em diferenças de concentração ou de tamanho de cada setor, no período 2010-11.

O artigo seguinte, “Abertura, competitividade e desoneração fiscal”, escrito por Rogério L. F. Wereck, trata da recente política de desoneração fiscal do Governo. Com a abertura comercial, as exportações cresceram, entretanto foram acompanhadas pelas importações, isso se traduzindo em perda de competitividade para a indústria doméstica. Segundo o autor, essa perda de competitividade tem sido financiada por uma taxa de câmbio depreciada, que se torna insuficiente frente à carga tributária que cresce a cada ano. Reconhecendo isso, o Governo recentemente tem desonerado a folha de pagamento da indústria, dando um pouco de fôlego ao setor. Essa estratégia pode ser substituída por outra, que tribute o faturamento bruto. Política esta que, na visão de Wereck, pode ser caracterizada como espalhafatosa e pouco transparente, que pouco desonera, dado que, ao invés da simples redução da alíquota de contribuição patronal, o que pode ocorrer é uma injustificável mudança de base

fiscal. Na verdade, a política de desoneração fiscal do Governo é pouco sustentável.

O artigo de fecho do livro, denominado “Estabilizadores automáticos e política industrial”, ficou da responsabilidade de Fernanda Guardado e Mônica Baumgarten de Bolle. A ideia principal desse texto é contrário a do artigo anterior, ou seja, de que é melhor tributar o faturamento bruto do que a contribuição patronal. A base do argumento das autoras sustenta-se no que elas denominam estabilizador automático. Diante de um choque negativo, o Governo pode reduzir a alíquota de imposto sobre o faturamento, assim preservando a taxa de lucro da empresa. Quando o imposto desonerado incide sobre a folha de pagamentos, esse mecanismo é restringido pelas dificuldades de ajustar a força de trabalho, devido às rígidas leis trabalhistas no País. O efeito negativo desse mecanismo é o custo social que ele implica: recursos que deveriam ser aplicados para o benefício da sociedade são transformados em lucro para as empresas. Uma política monetária que reduza a taxa de juros pode amenizar esse efeito negativo; ocorreria uma espécie de compensação do gasto com juros da dívida, preservando inclusive o superávit primário.

Em suma, o livro expõe uma rica contribuição do pensamento ortodoxo sobre o processo de desindustrialização vigente no Brasil, que, ao contrário da visão novo desenvolvimentista², encontra a explicação para a desaceleração da indústria pelo lado da oferta, mais precisamente pelo elevado custo de produção e pela baixa produtividade do trabalho.

Referências

- BONELLI, R.; MATOS, S. O desempenho recente da indústria brasileira. **Boletim Macroeconômico — Ibre/FGV**, Rio de Janeiro, abr. 2012.
- BONELLI, R.; PESSOA, S. A. **Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência**. Brasília, DF: I-BRE/FGV, 2010. (Texto para Discussão, n. 7).
- BRESSER-PEREIRA, L. C. The Dutchdiseaseand its neutralization: a Ricardian approach. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 47-71, mar. 2008.
- CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. Booming sector and de-industrialization in a small open economy. **Economic Journal**, United Kingdom, n. 92, p. 825-848, 1982.
- KRUGMAN, P. The Narrow moving band, the dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher. **Journal of Development Economics**, North-Holland, v. 27, n. 1-2, p. 41-55, 1987.
- MEDEIROS, C. A. **Natural Resources Nationalism and Development Strategies**. Campinas: Rede Desenvolvimentista, 2012.
- OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr./jun. 2010.

² Ver Bresser-Pereira (2008); Oreiro e Feijó (2010).

